

De behoefte aan water voor de bevolking en voor de industrie is in de laatste jaren sterk gestegen. De verwachting is dat in de komende jaren de behoefte nog verder zal toenemen. Er ontstaan situaties, waarbij in bepaalde gebieden de behoefte aan water tijdelijk of zelfs blijvend groter is dan de ter plaatse beschikbare hoeveelheden. Vanzelfsprekend wordt bij het afmeten van de beschikbare hoeveelheid rekening gehouden met de kwaliteit van dat water en wat daaraan te verbeteren is voor het gebruik. Voor deze voordracht is het voldoende er



IR. J. ARINK

Hoofdingenieur-direkteur bij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

van uit te gaan dat reeds in de nabije toekomst meer voorraadvorming en transport van water in aanzienlijke hoeveelheden over lange afstanden noodzakelijk wordt. Het onderwerp van deze vakantiecursus beperkt zich dan weer tot het transport van drinkwater door leidingen.

In de planologie kan men niet volstaan met de vaststelling dat er op de ene plaats een tekort is dat door een overschot op een andere plaats kan worden aangevuld, als je er maar een technisch en economisch aanvaardbare oplossing voor hebt. In de planologie probeert men ook de oorzaken en eventuele andere oplossingen te analyseren. Ik merk dit voor de volledigheid op; ik ga er verder niet op in, omdat we er van kunnen uitgaan dat door groeiende concentraties van mensen met hun intensievere activiteiten en hun stijgende behoeften lokale tekorten aan kwalitatief goed drinkwater alleen maar zullen toenemen, waardoor aanvoer van water van elders noodzakelijk wordt.

In deze voordracht zal ik eerst in grote lijnen enkele belangrijke algemene uitgangspunten en doeleinden van de ruimtelijke ordening aan de orde stellen.

Vervolgens zal ik uw aandacht vragen voor de meer op de trasering van leidingen toegespitste uitgangspunten en doeleinden. In dit verband kom ik even op de bundeling van leidingen met andere infrastructurale elementen.

Tot slot zal ik u in het derde gedeelte van deze voordracht op een paar aspecten wijzen die u in de ambtelijke procedures van pas kunnen komen. In dit verband zal ik wijzen op de coördinerende taken van de Provinciale Planologische Diensten.

Enkele algemene uitgangspunten en doeleinden van de ruimtelijke ordening in Nederland

Het uitgangspunt van de ruimtelijke ordening in Nederland is in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (RO) samengevat in het beginsel van de gebundelde dekoncentratie. In het verleden is echter in de praktijk nogal wat aandacht besteed aan de dekoncentratie, met alle nadelige gevolgen daarvan.

De regering heeft daarom besloten een Derde Nota over de RO uit te brengen, waarin meer de nadruk zal liggen op 'gebundeld' of *bundeling*. Deze derde nota zal bestaan uit enkele deelrapporten, die samen het gehele beleidsterrein van de RO omvatten.

Als eerste deel van de Derde Nota RO is eind vorige maand de Oriënteringsnota RO aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze Oriënteringsnota schetst het kader voor de nog verschijnende deelnota's.

Uitgangspunten zijn — in een door mij naar de ernst van de problemen aangegeven volgorde —:

- de beperkte opnamecapaciteit van het fysisch milieu;
- de beperkte ruimte en de begrenzing voor het ruimtegebruik *;
- de begrensde aanwezigheid van energie en grondstoffen;
- de beperkte financiële mogelijkheden.

De hoofduitgangspunten voor de ruimtelijke ordening in Nederland volgens de Tweede Nota RO worden in de Derde Nota RO doorgezet, maar daarbij komt een drietal nieuwe toespitsingen:

- de zorg voor het milieu, waarbij het vooral gaat om milieudifferentiatie;
- de beheersing van de groei, waarbij vooral de beperking van een inefficiënt ruimtegebruik aandacht vraagt;
- de zorg voor gelijke kansen bij de ontplooiing van de door ons gewenste activiteiten.

Tegen de geschetste uitgangssituatie worden de volgende doeleinden voor de ruimtelijke ordening opgesteld:

- meer bundeling van stedelijke bebouwing;
- ontwikkeling van stadsgewestelijke structuren, met daarbinnen een verscheidenheid aan woonmilieus;
- versterking van de woonfunctie van de binnensteden;

* *Optimaal gebruik van de ruimte*; preadvies op de congresdag 1972 van de Vereniging Het Nederlandsche Wegencongres, 's-Gravenhage.

- het instandhouden van open ruimten tussen de stedelijke gebieden en bufferzones in de stedelijke gebieden;
- bescherming van natuurgebieden en aantrekkelijke landschappen;
- handhaving en ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu;
- bevordering van het openbaar transport.

Het samenbrengen van activiteiten (bundelen) is een voorwaarde voor verstedelijking. Concentraties van te bouwen en aan te leggen elementen, waaronder vooral de bundeling van de (civiel-)technische infra-structurele elementen, zijn op hun beurt voorwaarden voor concentratie van activiteiten.

Ruimten waarin wegen, spoorwegen en andere voorzieningen in een goede structuur voorkomen, zijn aantrekkelijke vestigingsgebieden.

De grootste zorg van de overheid op het planologisch gebied is vandaag de zorg voor de kwaliteit van het milieu.

Tot voor kort was planologie: zoeken naar ruimte(n) voor het wonen, het werken, het verzorgd worden en het rekreëren, met het vervoer en verkeer als samenbindend verschijnsel daartussen.

Men besteedde nogal wat aandacht aan de afweging van de belangen van de afzonderlijke elementen en aan de verdeling van de beschikbare ruimte.

De laatste jaren wordt de aandacht meer en nadrukkelijker gericht op de kwaliteit van het milieu.

Tengevolge van een nog immer toenemende bevolking moeten we — maar vooral door de technische ontwikkelingen kunnen we — meer en op intensievere wijze gebruik maken van het milieu, van de ruimte waarin we leven. Waar gaat het om bij de kwaliteit van het milieu?

U zult merken dat de inrichting van de ruimte in de eerste plaats wordt getoetst aan de criteria en normen die wij inmiddels aan het fysieke milieu stellen. Het gaat daarbij om een veilig en gezond leefmilieu, om schone lucht, schoon water en een zuivere bodem en om het behoud en het beheer van flora en fauna.

Nu is het noch het opstellen van criteria en normen, noch het technisch en bestuurlijk toepassen daarvan een volkomen duidelijke zaak. Vast staat wel dat men terecht geneigd is met uiterste voorzichtigheid om te gaan met wat we nog aan natuurlijk milieu hebben.

Binnen het leefmilieu wordt het woon-werkvrije tijdsmilieu onderscheiden, soms ook kortweg het woonmilieu genoemd.

De hedendaagse ruimtelijke ordening van een regio richt zich volgens uitgewerkte doeleinden, die ten behoeve van die regio werden geformuleerd en vastgesteld, op een

zodanige inrichting, dat de inwoners er onder de meest gunstige omstandigheden kunnen leven, zonder daarbij inwoners van andere gebieden ernstig te kort te doen. In deze omschrijving van ruimtelijke ordening vinden we de volgende relevante factoren terug: de doelstellingen of beleidsdoeleinden betreffende de inrichting van de ruimte, die politiek zijn vastgesteld; we vinden er de plannen en maatregelen van ruimtelijke ordening, die we op grond van deze doeleinden opgesteld hebben, rekening houdend met de technische en financiële mogelijkheden tot uitvoering.

In het algemeen zullen de doeleinden achtereenvolgens betrekking hebben op de zorg voor het leefmilieu en de zorg voor het woonmilieu.

De wensen uit de samenleving met betrekking tot de ruimtelijke ordening worden in het daarmee samenhangend stelsel criteria en normen geanalyseerd en opgenomen. Een aan de orde komende aangelegenheid en de ermee samenhangende verschijnselen worden gekonfronteerd met deze doelstellingen en plannen.

Nu komt u bij het zoeken naar een tracé voor een pijpleiding door gebieden met een bepaald gebruik. En zeer waarschijnlijk is dat deze gebieden ook al een bepaalde bestemming hebben, met wellicht een ander gebruik.

De exploitant van de pijpleiding zal alleen al om financiële redenen een zo kort mogelijke verbinding voorstaan, maar komt daarbij in konflikt met de reeds aanwezige en toekomstige belangen en mogelijk ook met planologische doeleinden.

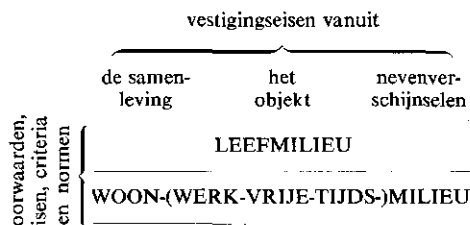
Nu is het niet zo, dat de planologen alle voorwaarden weten en alle normen al eens door hen geformuleerd zijn. We weten er nog maar weinig van. Wel weten we, dat we zuinig zullen moeten zijn met natuur- en stiltegebieden die we in ons land nog hebben.

Het is dan ook van belang om recreatiegebieden te vermijden, vooral als men de leiding in het terrein ook na de aanleg nog zal blijven zien, doordat er een onbeplante strook door het gebied loopt. Het is ook gewenst niet door toekomstige recreatiegebieden te gaan: voor deze gebieden bestaan nogal eens ambitieuze plannen, die overigens pas in het allerlaatste planningsstadium (van uitvoering) werkelijk hard worden.

Als er sprake is van bouwwerken, bijv. pompstations, moet men zeer in het bijzonder aandacht besteden aan de landschappelijke konsekventies. Het is meestal mogelijk aanvaardbare oplossingen te vinden, maar in gebieden met fraaie landschappen zal men zelfs met hulp van deskundigen toch uiterst voorzichtig te werk moeten gaan.

Het traceren van een leiding dwars door open agrarisch gebied zal om versnippering te voorkomen eveneens moeten worden vermeden. Een leiding langs een van de randen van een open gebied kan overigens ook op ernstige bezwaren stuiten; in zo'n geval kan men een ecologische gemeenschap doorsnijden. Het kan zijn dat deze doorsnijding alleen gedurende de werkzaamheden aan de leiding van invloed is en dat de gemeenschap geen blijvende hinder van de gelegde leiding heeft. In overleg met deskundigen kan de toekomstige leiding-beheerder dan de werkperiode bepalen en eventuele andere voorzieningen treffen. Hoewel elke schematisering van een gekompliceerd planologisch vraagstuk zijn bezwaren heeft omdat het te veel vereenvoudigt, kan ik het eerste deel van deze voordracht als volgt samenvatten.

Aan elk te bouwen element worden vestigingseisen gesteld. Deze eisen worden eerst vanuit het object zelf opgespoord, vervolgens worden de eisen, die de samenleving aan het object stelt er naast geplaatst. Tenslotte zijn er ook eisen omtrent nevenontwikkelingen te formuleren. Dit uit drie stukken bestaande vestigingseisen-pakket wordt in de twee eerder genoemde milieukategorieën getoetst. Binnen het woon-werkvrije tijdsmilieu of woonmilieu wordt de technisch mogelijke en financieel haalbare oplossing getoetst aan de doelstellingen van dat woonmilieu. Eventueel wordt het object aangepast. Maar de gevonden oplossing moet — eigenlijk — zonder compromissen voldoen aan de eisen, criteria en normen van het meeromvattender leefmilieu. Indien een op zichzelf haalbare oplossing hieraan niet voldoet moet deze als ongewenst voor het leefmilieu worden verlaten. In onderstaand schema wordt het laatste samengevat.



Het traceren van een leiding

Voor het tweede gedeelte van mijn voordracht grijp ik even terug naar de reeds genoemde Derde Nota RO.

In het kader van deze Derde Nota RO worden voor het infrastructuur-beleid zgn. structuurschema's voorbereid. Onder meer voor:

- vervoer en verkeer;
- elektriciteitsvoorzieningen;

- landinrichting;
- waterhuishouding;
- afvalstoffen;
- drink- en industriewatervoorzieningen.

Het laatst genoemde schema is als eerste structuurschema gereed gekomen. Velen van u zullen wellicht stukken van de inhoud van dit structuurschema kennen.

Omdat infrastrukturele elementen ruimte behoeven wordt door bundeling van deze infrastrukturele elementen naar een efficiënt ruimtegebruik gestreefd. Ik heb er al op gewezen dat bundeling van infrastrukturele elementen tevens van grote invloed is op de verstedelijkingsstructuur.

Bundelingen van infrastrukturele elementen zijn geen nieuw verschijnsel. Vooral de laatste jaren wordt ook bundeling uit milieu-overwegingen voorgestaan. Bundeling als technisch criterium is daarmee geëvalueerd tot planologisch uitgangspunt om steeds verder gaande landschappelijke versnippering en ongewenste ruimte-okkupatie en gebiedsaantasting te voorkomen, alsmede milieudifferentiatie te behouden of te bevorderen.

Er zijn echter belangrijke verschillen in de verschijningsvormen van de infrastructuurnetten. Het is dan ook in het verleden meestal toevallig geweest als twee of meer infrastrukturele elementen gebundeld werden. We moeten echter in de nieuwe situatie bewust aansturen op bundeling. Dit betekent onder meer dat aan één of meer individuele elementen een minder geëigende structuur wordt opgelegd door geforceerde aanpassing aan andere elementen. Dit zal niet alleen kostenverhogend werken, maar tevens extra moeilijkheden bij de tracering met zich mee brengen. Organisatievorm, wijze van financieren, fasen e.d. veroorzaakten tot op heden individuele benaderingen, waardoor een juiste onderlinge afstemming in het gedrang kwam.

Eerder genoemde structuurschema's zullen het begin zijn van een integrale aanpak. Veel eerder dan tot nu toe zullen beheerders e.d. van infrastrukturele elementen van elkaars ideeën en plannen op de hoogte zijn en er bij hun eigen planning tijdig rekening mee kunnen houden.

Komt men in een bepaald geval voor de vraag te staan of er gebundeld moet worden met andere elementen, dan zal men eerst willen weten:

- aan welke infrastructuur zou nu en in de nabije toekomst behoefte bestaan;
- welke capaciteiten worden verlangd;
- welke reservering moet er aangehouden worden;

- welke aansluitingen en knooppunten zijn te voorzien;
- met welke fasering worden de elementen in de bundeling aangelegd, kan er gekombineerd worden;
- welke veiligheidsaspecten zijn in het geding.

Bundeling houdt meestal in, dat één of meer elementen in hun tracees konsessies moeten doen, meestal zowel in lengte- als in dwarsprofiel. Vaak betekent bundeling dan ook een omweg, althans een langere weg. In een bundeling worden wel 'dragers' en 'volgers' onderscheiden. Wegen en spoorwegen bijv. zijn dragende elementen; pijpleidingen zijn volgende elementen, daar hun tracees worden aangepast aan die van de wegen of spoorwegen.

Een bundeling van uitsluitend leidingen komt nogal eens voor. Het kan zijn, dat om praktische redenen een nieuwe leiding langs (of nagenoeg langs) een reeds aanwezige leiding wordt gelegd; het kan ook zijn dat in de planologische plannen ruimte is aangewezen voor een leidingenstrook of voor een leidingenstraat.

Een leidingenstrook is een gebied, waarin leidingen kunnen en mogen worden gelegd wanneer die aan de orde komen.

Het meestal agrarisch gebruik van de strook zal in het algemeen niet veranderen. Men legt de leidingen naast elkaar of overlappend in de zgn. zakelijk-rechtstroken, maar men vermijdt obstakels. Een tracé is meestal niet zo moeilijk te vinden.

Een leidingenstraat is een van te voren gereedgemaakte technische voorziening, waarin obstakels zijn opgeruimd en barrières reeds van doorgangen zijn voorzien. Er is een beheerder van zo'n leidingenstraat, die uitmaakt of de leiding in de straat kan liggen; waar zijn plaats is en aan welke voorwaarden voldaan moet worden. Eén van de grote voordelen van een straat is dat het tracé vast staat, waardoor alle planologische en de meeste technische problemen zijn opgelost.

De procedure

Ik kom tot het laatste gedeelte van mijn voordracht: de procedure. Wat kan een toekomstige leidingbeheerder het beste doen om zo snel mogelijk een aanvaardbaar en een aanvaard tracé te krijgen? U doet er goed aan na te laten gaan of er over de plaatsen en de bestemmingen van begin- en eindpunten van een leiding bij de betrokken instanties overeenstemming bestaat.

Als er op deze plaatsen bouwwerken nodig zijn werkt u het gemakkelijkst als deze bouwwerken reeds in bestemmingsplannen

vorkomen. Wanneer dat niet het geval is, dient u zo spoedig mogelijk met de gemeente contact op te nemen.

Ik ga er nu niet op in op welke wijze een oplossing tot een formeel plan wordt gebracht, maar ik raad u aan — voordat u met de gemeente voor een definitieve oplossing kiest — de provinciale planologische dienst over de gekozen oplossing te raadplegen.

Bij de provinciale planologische dienst zijn vaak beter dan bij de gemeenten ideeën en plannen ontwikkeld over de toekomstige ontwikkeling van de gebieden, waarin u doorgaans aan het werk moet. De provincies zullen met bepaalde toekomstmogelijkheden rekening wensen te houden.

U doet er zeker goed aan de provinciale planologische dienst bij het werk te betrekken, indien u met de betreffende gemeente geen oplossing kunt vinden. Dat is niet omdat de provinciale planologische diensten het beter weten of geschillen mogen slechten, maar omdat deze diensten een coördinerende taak hebben op het terrein van de planologie in het algemeen en dat van de tracering van pijpleidingen in het bijzonder.

Tot voor 1964 werden alle beslissingen over eventuele konsessie-verlening voor een nieuwe leiding en over het te volgen tracé van geval tot geval genomen.

Door de ontwikkeling van het aardgasnet kwamen er zoveel leidingen aan de orde, dat in 1964 de toenmalige minister van Economische Zaken besloot een Planologische Werkmismissie Pijpleidingen in te stellen, met de taak de tracees van de leidingen van de Gasunie planologisch te beoordelen en goed te keuren.

Al heel spoedig is deze taak uitgebreid. Wanneer nu de Kroon op advies van de minister van Economische Zaken een konsessie verleent, moet over het tracé van de leiding overleg met de Planologische Werkmismissie Pijpleidingen worden gepleegd. In de nieuwe konsessie is deze voorwaarde opgenomen.

Het zal u echter bekend zijn dat eventuele konsessies voor het leggen van drinkwaterleidingen moeten worden aangevraagd bij de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. In de regel is in deze konsessies en in de reeds in het verleden afgegeven algemene konsessies niet opgenomen de voorwaarde om met de PWC overleg te plegen. Op verzoek van enkele provinciale planologische diensten zijn echter reeds verschillende beheerders van waterleidingen er op basis van vrijwilligheid toe overgegaan de tracees van hun leidingen aan de PWC voor te leggen.

De uitspraak van de PWC heeft niet zozeer een juridische betekenis als wel een zeer

praktische betekenis. Als de PWC namelijk positief over een tracé besluit spreekt hij daarmee impliciet uit, dat er voldoende ambtelijk overleg omtrent de tracering heeft plaats gevonden en dat het gekozen tracé planologisch het minst bezwaarlijk is. In de meeste gevallen is dit voor de betrokken publiek-rechtelijke instanties voldoende om de door de leidingbeheerder gevraagde vergunningen af te geven. Ook grondeigenaren e.d. verlenen in de regel verdere medewerking als de uitspraak van de PWC er is.

Wanneer echter de leidingbeheerder en de grondeigenaren of de publiek-rechtelijke instanties niet tot verdere overeenstemming kunnen komen, kan de toekomstige leidingbeheerder toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht en de van de Belemmeringenwet Verordeningen vragen, zodat grondeigenaren en instanties de leiding moeten gedogen. Voor het bevoegd gezag, dat over het al of niet toepassen van de gedoogplicht moet beslissen, is het van groot belang de uitspraak van de PWC te kennen.

Ik onderstreep dan ook dat het voor leidingbeheerders van belang is over de tracering van hun grote drinkwaterleidingen de uitspraak van PWC te hebben, ook al is overleg met de PWC niet in konsessievoorwaarden opgenomen.

In de praktijk betekent dit, dat de leidingbeheerder in overleg gaat met de betrokken Provinciale Planologische Dienst. De leidingexploitant maakt na overleg met deze dienst en met de kennis uit het vooroverleg met andere instanties een voorstel voor een tracé.

Dit tracé-voorstel wordt nu door de toekomstige leidingexploitant bij de PPD ingediend met het verzoek het zgn. ambtelijk overleg te houden.

De PPD zendt het tracé-voorstel naar de gemeenten en alle betrokken en belanghebbende instanties, met het verzoek hun eventuele op- en aanmerkingen op dit tracé-voorstel schriftelijk kenbaar te maken. Wanneer de reacties binnen zijn (en het tracé wellicht nog is aangepast) stuurt de PPD het tracé met een advies naar de PWC.

Het besluit van de PWC wordt aan de leidingbeheerder ter kennis gebracht.

Slotopmerkingen

Tot slot nog twee opmerkingen. In de eerste plaats zal de PPD in moeilijke gevallen goede diensten kunnen bewijzen. In zeer moeilijke gevallen zal — met uw instemming — ook mondeling beraad met meerdere partijen mogelijk gemaakt worden. In sommige gevallen zal de dienst een uitspraak van het provinciaal bestuur

uitlokken. Dit is overigens regel bij hoogspanningsleidingen. Voor grote (water-) leidingen acht ik het overigens gewenst dat dit regel wordt.

In de tweede plaats merk ik op dat er in sommige gevallen wel eens een openbaar gehoor gehouden wordt.

Bij hoogspanningsleidingen is het de commissie *, die het tracé beoordeelt, welke de openbare gehoren houdt. De PWC houdt zelf geen openbare gehoren, maar het is mogelijk dat het in de toekomst wel zal gaan gebeuren. Ik geloof, dat het *moet* gebeuren, wanneer het om aanzienlijke ingrepen gaat. De toekomstige leiding-exploitant kan echter zelf een hearing beleggen en op deze wijze tegemoet komen aan de wens tot openbaarheid en inspraak, hetgeen vooral voor belanghebbenden van groot nut kan zijn.

Een grote openheid en het verstrekken van alle gewenste informatie werkt uiteindelijk weer in uw voordeel.

* De Commissie Elektriciteitswerken, een Planologische Adviescommissie, ingesteld door de Min. van E.Z.

